

Ymateb Archwilydd Cyffredinol Cymru i ymgynghoriad ar y Bil Archwilio Cyhoeddus (Cymru) drafft

1. Rwy'n croesawu'r cyfle i roi sylwadau ar Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru) drafft Llywodraeth Cymru. Gallai unrhyw newidiadau arwyddocaol i drefniadau archwilio cyhoeddus effeithio'n bellgyrhaeddol ar allu'r cyhoedd ac Aelodau'r Cynulliad i fynnu bod y Llywodraeth yn atebol. Wrth geisio deddfu yn y maes hwn, mae'n briodol felly bod y Llywodraeth wedi cyflwyno Bil drafft ar gyfer ymgynghoriad.
2. Rwy'n atodi ffurflen ymateb i'r ymgynghoriad wedi'i llenwi yn unol â chais y Llywodraeth. Er hwylusdod, rydw i hefyd wedi nodi isod y prif themâu y credaf y dylai'r Llywodraeth fynd i'r afael â hwy cyn cyflwyno Bil gerbron y Cynulliad. (Hefyd, rwy'n atodi rhestr o faterion eraill nad yw'r ffurflen ymateb wedi eu cynnwys.) Rwy'n hapus i ddarparu cymorth pellach i'r Llywodraeth i'w helpu i sicrhau ei bod yn cyflwyno Bil sy'n briodol.

Crynodeb

3. Rydw i'n gwbl genfogol o ddeddfwriaeth a fyddai'n cryfhau'n briodol drefniadau llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) a gwella goruchwyliaeth y Cynulliad. Dangosodd weithredoedd cyn-Archwilydd Cyffredinol o ran trefniadau cyflogau diswyddo a gwariant hyfforddi, wendidau mewn darpariaethau statudol presennol, ac rydw i'n awyddus fod y ddeddfwriaeth yn cael ei gwneud er mwyn sicrhau ac amddiffyn trefniadau llywodraethu addas. Rydw i hefyd yn croesawu'r ffaith fod y Bil drafft yn cynnig rhai datblygiadau defnyddiol ac yn tacluso darpariaethau archwilio.
4. Fodd bynnag, mae'r trefniadau llywodraethu corfforaethol a goruchwyliaeth y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (PCC) a bennir gan y Bil drafft yn rhy feichus ac yn anghytbwys. Mae'r trefniadau a bennir yn y Bil drafft yn cynnwys pennu gweithgaredd y PCC yn fanwl a helaeth mewn perthynas â SAC. Yn anffodus, byddai gweithgaredd mor helaeth yn llesteirio priod waith y PCC o graffu ar gyrrff cyhoeddus Cymru. Byddai hyn yn debygol o gael effaith niweidiol ar waith y Cynulliad yn craffu ar y Llywodraeth a byddai yn gwanychu'r gwaith o lywodraethu'r sector cyhoeddus yng Nghymru. Byddai'n ddymunol darparu sylfaen statudol gadarnach i drefniadau llywodraethu corfforaethol ar gyfer SAC, ond mae'r model a gyflwynir yn y Bil drafft yn broblematig iawn.

Pennu gormod o waith ar gyfer y PCC ar draul gwaith y Cynulliad yn craffu ar y Llywodraeth

5. Mae'r Bil drafft yn pennu y dylai'r PCC ystyried nid yn unig yr amcangyfrif SAC (cymal 10(4)) ond hefyd:
 - a) cyhoeddi cynllun blynyddol SAC¹ (cymal 14);

¹ Hyn er gwaethaf y ddarpariaeth bod yr ACC a Chadeirydd SAC yn gosod y cynllun gerbron y Cynulliad, sydd i'w weld yn gwneud y ddarpariaeth hon ar gyfer cyhoeddi yn ddiangen o ystyried bod gweithdrefnau'r Cynulliad yn mynnu ei fod yn cyhoeddi pob adroddiad a gyflwynir beth bynnag. Mae'r un peth yn wir am yr adroddiad blynyddol yn d).

- b) ystyried nid dim ond un, ond dau adroddiad interim sy'n cynnwys asesiadau yn ôl y cynllun blynyddol (paragraff 3 Atodlen 2);
 - c) ystyried adroddiad blynyddol sy'n cynnwys asesiad yn ôl y cynllun blynyddol (paragraff 3(6)(a) Atodlen 2);
 - ch) paratoi ei adroddiadau ei hunan mewn perthynas â'r adroddiadau interim a blynyddol a gyflwynir iddo a'u rhoi gerbron y Cynulliad (paragraff 3(6) Atodlen 2);
 - d) cyhoeddi adroddiad blynyddol (paragraff 3(7) Atodlen 2);
 - dd) cymeradwyo cynllun gosod ffioedd ar gyfer SAC a'i roi gerbron y Cynulliad (cymal 22);
 - e) gosod, gerbron y Cynulliad, gyfrifon ardystiedig SAC ac adroddiadau archwilydd y SAC, gan gynnwys adroddiad ar ganlyniadau archwiliadau gwerth am arian yr archwilydd (para 29(9) Atodlen 1).
6. Er nad yw'r Bil drafft yn pennu hynny, byddai gweithgaredd y PCC hefyd yn sicr o gynnwys ystyriaeth o'r adroddiadau gan archwilydd SAC. Os treulir hanner sesiwn PCC ar bob adroddiad unigol neu eitem arall, yna byddai gweithgaredd PCC mewn perthynas â SAC yn llyncu'r hyn sy'n cyfateb i bum sesiwn a hanner y flwyddyn, h.y. dros chwarter yr holl sesiynau rhestredig. Byddai yr holl weithgaredd PCC yma ar waith SAC yn digwydd ar draul gwaith craffu ar y Llywodraeth. Byddai hefyd yn anghymesur gan y byddai dros 25 y cant o amser craffu'r PCC yn mynd ar lai na 0.1 y cant o wariant y sector cyhoeddus yng Nghymru.
 7. Wrth gwrs bod angen trosolwg a chraffu priodol ar SAC, ond mae'n amlwg nad oes angen lefel anghymesur o weithgaredd o'r fath, fel y dengys cymhariaeth â threfniadau'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol (SAG). Er bod model y SAG yn cynnwys darpariaeth i gyflwyno strategaeth y SAG i'r Comisiwn Cyfrifon Cyhoeddus (CCC), nid oes unrhyw ofyniad yn ymwneud ag adroddiadau blynyddol gan gynnwys asesiadau yn ôl y cynllun, heb sôn am ddau adroddiad interim. Yn yr un modd, nid oes gofyn i'r CCC gymeradwyo cynllun codi tâl ar gyfer y SAG.
 8. Yn y cyd-destun hwn, dylid cadw mewn cof fod presenoldeb CCC ar wahân ar gyfer delio ag adnoddau a throsolwg y SAG yn golygu fod PCC San Steffan yn gallu canolbwyntio'n well ar fynnu bod y Llywodraeth yn atebol mewn unrhyw achos. O'r herwydd, mae diffyg CCC ar wahân ar gyfer y Cynulliad yn ei gwneud hi hyd yn oed yn fwy hanfodol nad yw'r PCC wedi'i orlwytho gan yr angen i roi ystyriaeth fanwl i SAC. Yn wir, awgrymaf y dylai'r Llywodraeth, yn ogystal â mynd i'r afael â mater pennu gormod o waith ar gyfer y PCC, ystyried diwygio'r bil fel bod y Cynulliad yn cael pennu a ddylid cael pwyllgor trosolwg ar wahân ar gyfer Archwilydd Cyffredinol Cymru (ACC)/SAC (a chyrrff eraill tebyg efallai, megis yr Ombwdsmon).
 9. Ystyriaf y dylid gwneud darpariaethau trosolwg y PCC yn fwy cymesur ac yn llai tebygol o fynd â gormod o amser craffu'r Cynulliad drwy ddarparu'n unig fod cynllun blynyddol wedi'i integreiddio â'r amcangyfrif, a ddylai gwmpasu trefniadau ar gyfer codi ffioedd ac adrodd yn ôl amcangyfrif y flwyddyn flaenorol. Yna, byddai'r PCC, neu bwyllgor trosolwg, yn gallu ystyried amcangyfrif a chynllun busnes yr ACC/SAC mewn un pecyn integredig. (Byddai hyn yn ogystal â chyflwyno cyfrifon blynyddol SAC ac adroddiadau archwilydd SAC.) Byddai

darpariaethau o'r fath yn gwneud ystyriaeth y Cynulliad o'r modd y mae SAC yn cael ei rhedeg yn symlach ac yn fwy cymesur, a byddai'n arbed amser gwerthfawr sydd ei angen ar gyfer craffu ar Lywodraeth Cymru.

Pennu gormod o waith ar gyfer SAC ar draul gwaith archwilio annibynnol

10. Byddai'r Bil drafft nid yn unig yn galw am weithgaredd PCC mewn perthynas â chynllun blynyddol SAC, adroddiadau interim, adroddiad blynyddol a chynllun taliadau yn ogystal â'r amcangyfrif, ond hefyd yn mynnu unai bod SAC ac ACC yn cytuno ar yr holl eitemau hynny neu eu bod yn cael eu paratoi ar y cyd gan yr ACC a Chadeirydd SAC. Unwaith eto, nid yw model y SAG yn cynnwys y fath amodau pellgyrhaeddol, ac nid yw deddfwriaeth y SAG² yn cynnwys y ddarpariaeth letchwith i sicrhau cytundeb rhwng yr ACC a'r bwrdd. Gallai deddfwriaeth o'r fath ar gyfer cytuno arwain at oedi sylweddol cyn dod i benderfyniadau, neu'n waeth, achosi i'r ACC ailfeddwl ar ôl asesu y dylid archwilio materion penodol yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. O'r herwydd, bydd yn llyffethair ar annibyniaeth archwilio'r ACC. Mae CCC Tŷ'r Cyffredin yn datgan yn eglur na ddylai trefniadau cynllunio busnes darfu ar swyddogaethau statudol a disgresiwn yr ACC yn ei adroddiad *Draft clauses on the corporate governance of the National Audit Office* (HC1027, 24 Gorffennaf 2008):

Audits which the C&AG is statutorily obliged to perform will necessarily be included in the programme, and the C&AG will decide on a programme of value for money examinations. The intention is that the Board may discuss the C&AG's proposed programme of value for money work, and may challenge particular proposals or the balance of the programme, but decisions about its content will be taken by the C&AG.

11. Byddai y gofyniad helaeth am adroddiadau interim ac ati yn llyncu adnoddau SAC ar draul archwilio stiwardiaeth cyrff cyhoeddus Cymru dros adnoddau cyhoeddus. Unwaith eto, byddai yr effaith yn niweidiol i'r gwaith o graffu'n effeithiol ar y Llywodraeth. Awgrymaf y dylai'r darpariaethau ar gyfer cynhyrchu amcangyfrif, cynllun blynyddol ac adroddiad alldro fod yn symlach ac yn fwy cymesur. Hefyd, dylai'r trefniadau ddiogelu archwiliadau statudol a disgresiwn yr ACC o ran penderfynu ar raglenni archwiliadau gwerth am arian, fel y nododd CCC Tŷ'r Cyffredin sydd eu hangen mewn perthynas â'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol. Yn benodol, credaf y dylid ategu gallu'r ACC i ymgymryd â gwaith archwilio annibynnol drwy ddiwygio'r bil er mwyn grymuso'r bwrdd i herio cynnwys rhaglen waith yr ACC drwy holi cwestiynau yn ei chylch a rhoi barn yn hytrach na bod galw ar y bwrdd i gytuno'r rhaglen. Byddai ei gwneud hi'n ofynnol i'r ACC ymateb yn amserol i gwestiynau o'r fath, yn ddigonol i sicrhau fod y trefniadau'n gadarn heb danseilio annibyniaeth yr ACC.
12. Yn ogystal â phennu gormod o waith gweinyddol mewnol i SAC fel y soniwyd uchod, byddai'r Bil drafft yn galw ar yr ACC i wneud cais am adnoddau gan fwrdd SAC er mwyn cyflawni ei swyddogaethau. Byddai'n rhaid i geisiadau o'r fath nodi i ba ddiben y mae galw am yr adnoddau ac amcangyfrif o faint fydd eu hangen. Yna, geilw'r Bil drafft ar fwrdd SAC i gynnal prawf rhesymolrwydd er mwyn penderfynu ar geisiadau o'r fath. Byddai hyn i bob pwrpas yn dyblygu'r broses amcangyfrif a ddarperir eisoes gan y PCC, ac felly'n wastraff ar adnoddau

² Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011

cyhoeddus, ond gyda'r cymhlethdod pellach o brawf rhesymolrwydd. Gallai prawf rhesymolrwydd o'r fath arwain yn hawdd at anghydfod maith a drud rhwng yr ACC a bwrdd SAC. Yn wir, roeddwn yn hynod bryderus fod tyst o Lywodraeth Cymru, pan y cwestiynwyd hwy ar y mater hyn gan y PCC ar 1 Mai 2012, wedi ymateb drwy gyfeirio at allu'r ACC i gymryd camau cyfreithiol yn erbyn SAC. Fel dull posib i ddatrys dadleuon, ni fyddai hyn yn sicr yn ddefnydd doeth o arian cyhoeddus. Rydw i hefyd yn ystyried, o ran llywodraethu, nad yw hyn yn gynaliadwy, oherwydd er mwyn parhau ag achos, byddai'n rhaid i'r ACC wneud cais am yr adnoddau angenrheidiol gan SAC, a fyddai o leiaf yn un gwrthdariad buddiannau.

13. Nid yw deddfwriaethy SAG yn darparu ar gyfer biwrocratiaeth ychwanegol o'r fath. Darparu rôl borthgadw i fwrdd y SAG yn unig a wna model y SAG mewn perthynas â'r adnoddau sydd eu hangen ar y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol ar gyfer gwasanaethau y tu allan i'w brif swyddogaethau statudol. Gyda'r Bil drafft, byddai rhoi rôl borthgadw i fwrdd SAC dros holl swyddogaethau'r ACC, sy'n llyffethair amhriodol ar allu'r ACC i sicrhau adnoddau ar gyfer ei swyddogaethau statudol craidd, gan gynnwys, wrth gwrs, archwilio a chraffu ar Lywodraeth Cymru. Gwnaed y pwynt hwn ynglŷn ag annibyniaeth archwilwyr yn dda gan CCC Tŷ'r Cyffredin (HC1027, 24 Gorffennaf 2008):

For the C&AG's responsibility for forming audit judgements to be meaningful, he or she needs to control the use of resources for statutory audit purposes. While resources will always be limited in a general sense, artificial constraints on the use of resources for statutory audits could influence the scope of the work and thus indirectly the judgements reached.

14. Awgrymaf mai'r ffordd orau o ddelio â'r broblem hon yw diwygio'r bil fel bod yr ACC yn parhau i ddefnyddio'i staff ei hun ac yn caffael ei wasanaethau proffesiynol ei hun, ac mai rôl oruchwyliol statudol a heriol fydd gan y bwrdd. Dylai bwrdd goruchwylio o'r fath gael pwerau statudol i'w gwneud yn ofynnol i'r ACC roi gwybod iddo, neu ei bwyllgorau, am benderfyniadau busnes arwyddocaol cyn eu gweithredu a darparu gwybodaeth fusnes, gan gynnwys mewn perthynas â phob gwariant. Byddai gwybodaeth o'r fath yn cwmpasu, er enghraifft, gwybodaeth mewn perthynas â diswyddiadau a hyfforddiant. Byddai bwrdd gyda ffocws pendant ar herio'r ACC i arddangos defnydd priodol o'i adnoddau a gallu i gyflawni ei swyddogaethau hefyd yn lleihau'r angen i'r PCC ymgymryd â gwaith helaeth yn y rôl honno. Yn wir, byddai bwrdd o'r fath, drwy negyddu'r angen am waith helaeth o'r fath o ran y PCC, ond yn parhau â dull o gyfathrebu â'r PCC i godi pryderon, yn atal colli'r amser gwerthfawr sydd gan y PCC i graffu ar y Llywodraeth.
15. Fodd bynnag, os oes SAC gorfforaethol yn mynd i fodoli, yna, fel gyda model SAG, dim ond darparu'r adnoddau fydd eu hangen ar yr ACC i gyflawni ei swyddogaethau statudol craidd ddylai fod gofyn i fwrdd SAC ei wneud a chwarae rôl borthgadw'n unig o ran yr adnoddau fydd eu hangen ar gyfer gwaith ategol nad yw'n waith craidd, er enghraifft gwaith tramor.

Swyddogaethau amhriodol y bwrdd ac anghydbwysedd yn ei gyfansoddiad

16. Nid yw cyfansoddiad bwrdd SAC fel y'i nodir yn y Bil drafft yn briodol ar gyfer y swyddogaethau a fyddai gan y bwrdd o dan y Bil drafft. Mae anghydbwysedd rhwng y rôl weithredol gref a ddychmygir ar gyfer bwrdd SAC o gynnal trefn archwilio cyhoeddus Cymru - penderfynu ar raglenni gwaith (er bod hynny'n cael ei gytuno â'r ACC) , cyflogi staff a chaffael gwasanaethau proffesiynol -a chyfansoddiad anweithredol i raddau helaeth y bwrdd, sy'n fwy addas ar gyfer rôl oruchwyliol, a sicrhau atebolrwydd. O safbwynt archwilio annibynnol, byddai cael bwrdd SAC gyda rôl weithredol gref i gynnal trefn archwilio gyhoeddus Cymru yn fwy o broblem na chyfansoddiad anweithredol i raddau helaeth y bwrdd. Awgrymaf y dylid mynd i'r afael â'r camgymhariad drwy ddiwygio'r darpariaethau er mwyn creu bwrdd goruchwyliol, fel y nodwyd uchod. Fodd bynnag, os aberthir annibyniaeth y drefn archwilio, yna mae cyfansoddiad y bwrdd fel y'i nodir yn y bil hwn yn debygol o arwain at y gwaethaf o ddau fyd, gan y bydd gormod o aelodau anweithredol yn arwain at ddiffyg mewnbwn rheoli gyda phrofiad a chyfraniad addas.
17. Mae'r Bil drafft yn darparu bod SAC yn cyflogi staff ar delerau sy'n cyfateb yn fras i rai staff Llywodraeth Cymru. Nid yw aliniad cyffredinol y telerau'n broblem ynddi'i hun, ond byddai'n amddiffyniad defnyddiol pe bai'n atodol at ofyniad ar i'r ACC/SAC gyflogi niferoedd digonol o staff proffesiynol gyda chymwysterau addas. Fel y mae, y cyfan a ddywed y ddogfen ymgynghori yw, "caiff y SAC gynnwys ymysg ei gyflogeion archwilwyr sydd â chymwysterau priodol i helpu'r ACC i gyflawni ei swyddogaethau archwilio ac ati." Mae'n ddatganiad ychydig yn rhyfedd, gan fod archwilwyr cymwysedig yn *hanfodol* ar gyfer sicrhau bod craffu ar waith archwilio yn cael ei wneud yn briodol. Ymhlith pethau eraill, mae hyn yn ofynnol o dan y Safonau Rhyngwladol ar Archwilio (ISA)³.
18. Os y byddai SAC, yn hytrach na'r ACC, yn cyflogi staff yna byddai'n rhaid i'r Bil wneud darpariaethau penodol ar gyfer sicrhau bod gan y staff gymwysterau a safonau proffesiynol digonol sy'n bodloni'r ACC. Yn arbennig, byddai'n addas o dan y trefniant hynny pe byddai darpariaethau i'r ACC ymgymryd â chefnogaeth broffesiynol annibynnol yn uniongyrchol, yn hytrach na thrwy SAC, er mwyn sicrhau ei fod yn fodlon fod staff SAC sydd yn gweithio iddo efo neu iddi hi â'r cymhwysedd, gallu a'r ymrwymiad i'r egwyddorion moesol angenrheidiol er mwyn cwrdd â safonau proffesiynol.⁴ Mae hyn yn arbennig o bwysig gan mai'r ACC, yn hytrach na SAC, a fydd yn darparu barnau archwilio. Fodd bynnag, byddai dull ddeuol o ganfod adnoddau fel hyn yn debygol o arwain at gymhlethdodau mawr o ran trefniadau cyflenwi (cyllid) ac Adnoddau Dynol, ac felly yr ateb gorau, ac yn wir y symlaf, fyddai i'r holl staff gael eu cyflogi gan yr ACC, ac felly gallai ef neu hi sicrhau'n uniongyrchol eu bod yn cwrdd â safonau proffesiynol perthnasol.

³ Gweler Safon Ryngwladol ar Reoli Ansawdd (ISQC) 1 paragraff 29 ac ISA 220 paragraff 14. Ar gyfer dadansoddiad o'r broses ymgeisio am ISAs yn y sector cyhoeddus, gweler Nodyn Arfer 10 y Bwrdd Arferion Archwilio.

⁴ Gweler yn arbennig Baragraff 29 ISQC1

Darpariaeth amhriodol ar gyfer penodi archwilydd SAC

19. Mae'r Bil drafft yn darparu bod SAC yn penodi ei harchwilydd ei hun, er bod gofyn am gytuno'r penodiad gyda'r PCC. Mae'n arfer gwael i gorff benodi ei archwilydd ei hun, gan fod y budd o gael ei benodi'n ystyriaeth sy'n lleihau annibyniaeth yr archwilydd. Cydnabuwyd fod cyrff sy'n penodi eu harchwilwyr eu hunain yn arfer gwael mor bell yn ôl ag ystyriaeth Pwyllgor Layfield o waith archwilio'r sector cyhoeddus ym 1976. Awgrymaf y dylid diwygio'r darpariaethau fel mai'r PCC sy'n penodi'r archwilydd.

Peth gwaith tacluso defnyddiol ar ddarpariaethau archwilio a gwelliannau eraill, ond mae lle i ragor

20. Mae'r Bil drafft yn gwneud peth gwaith defnyddiol ar dacluso'r darpariaethau archwilio gwasgaredig presennol. Bydd tacluso fel hyn yn help i gysoni mwy ar waith archwilio ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru. Dylai'r ddarpariaeth mai'r ACC fydd archwilydd cyrff llywodraeth leol helpu i roi mwy o eglurder i'r cyhoedd o ran gwybod wrth bwy i leisio'u pryderon. Fodd bynnag, caiff manteision eglurder o'r fath eu difetha braidd a'u gorbwysu gan y llyffethair ar swyddogaethau'r ACC a gaiff ei ddarparu yn y Bil drafft drwy bennu gofyniad i gytuno ar gynlluniau gwaith a rôl borthgadw arfaethedig i fwrdd SAC.
21. Mae'r ddarpariaeth bod yr ACC yn archwilio cyfrifon corfforaethau addysg bellach ac uwch os gofynnir iddo wneud hynny - ac os na ofynnir iddo wneud hynny, yn cynghori ar benodiad archwilydd arall - yn gam i'r cyfeiriad cywir (cymalau 34 a 35). Dylai'r darpariaethau helpu i sicrhau safonau archwilio cyson a thrwyadl yn y sector addysg.
22. Yn ei hanfod, fodd bynnag, mae cymal 34 yn dal i ganiatáu i gorfforaethau addysg pellach ac uwch benodi eu harchwilwyr eu hunain, sy'n arfer gwael, fel y nodwyd uchod. Ac o ran sefydliadau Addysg Bellach, mae'n fater a godwyd gan Bwyllgor Archwilio'r Cynulliad (ar y pryd) mewn perthynas â diffygion llywodraethu corfforaethol yn sector addysg bellach Cymru ers 2000. Yn yr un modd, ni fanteisiwyd ar y cyfle i ddarparu bod yr ACC â gallu dilyffethair i gynnal archwiliadau gwerth am arian mewn perthynas â landlordiaid cymdeithasol cofrestredig (cymdeithasau tai). Awgrymaf fod Llywodraeth Cymru'n ailedrych ar y cyfleoedd hyn i wella trefniadau archwilio yn y sector cyhoeddus yng Nghymru.

Casgliad

23. Er bod elfennau o newid buddiol yn y Bil drafft, nid yw rhoi gormod o faich gwaith i'r PCC a chreu SAC gorfforaethol ag iddi rôl borthgadw drom mewn perthynas â swyddogaethau'r ACC yn helpu'r Cynulliad a'r cyhoedd i fynnu bod y Llywodraeth yn atebol.